



## Das Deutsche Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UNO akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

## Die Monitoring-Stelle

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention begleitet die Umsetzung der Konvention in Deutschland. Sie setzt sich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ein und macht diese in Deutschland weiter bekannt. Die Monitoring-Stelle berät Politikerinnen und Politiker, leistet angewandte Forschung und organisiert Veranstaltungen zu Themen der Konvention. Sie wurde im Mai 2009 am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet.

## Der Autor

Dr. iur. Leander Palleit ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention. Er ist Experte für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

## Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Die Bundesregierung sowie einige Bundesländer erarbeiten derzeit Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Sie bieten die Chance, die Umsetzung der Konvention voranzubringen. Welche Anforderungen an einen Aktionsplan aus menschenrechtlicher Sicht zu stellen sind, wird im Folgenden dargestellt.

### Was ist ein Menschenrechts-Aktionsplan?

Ein Aktionsplan ist ein strategisch ausgerichtetes Handlungsprogramm des Staates oder eines anderen Verantwortungsträgers. Er enthält eine Beschreibung der Probleme, die durch den Plan behoben werden sollen, legt konkrete Ziele sowie Maßnahmen fest, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Darüber hinaus regelt er die koordinierte Ausführung, Evaluation und Fortentwicklung dieser Maßnahmen. Ein Aktionsplan ist das Ergebnis eines transparenten und partizipativen Arbeitsprozesses und ist öffentlich zugänglich.

Das Besondere an einem Menschenrechts-Aktionsplan ist seine enge Rückbindung an die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Ein Menschenrechts-Aktionsplan – als ein langfristig angelegter Prozess – soll dafür sorgen, dass die Menschenrechte, etwa von Menschen mit Behinderungen, eingehalten und umgesetzt werden.

### Warum ein Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention?

Die UN-Behindertenrechtskonvention (kurz: Konvention oder BRK), die im März 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist, verpflichtet den Staat dazu, bereits kurz nach ihrer Ratifikation geeignete, wirksame und zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen, um die



Das Ziel der Aktionspläne: ein gleichberechtigtes Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderungen

Rechte der Konvention einzuhalten und umzusetzen (Artikel 4 der BRK). Die Konvention schreibt einem Staat zwar nicht vor, ihre Einhaltung und Umsetzung mittels eines Aktionsplans zu organisieren. Allerdings setzt sie in mehreren Artikeln die Existenz von staatlichen Programmen, Konzepten und Strategien zur Umsetzung der Konvention voraus (siehe zum Beispiel die Artikel 4, 8, 26 und 31 der BRK). Sie verlangt von allen Vertragsstaaten, auf allen Ebenen, also im Bund ebenso wie in den Ländern und Kommunen, erkennbar und planmäßig eine Politik zu verfolgen, die alle in der Konvention verbrieften Rechte achtet und verwirklicht.

Dass auch in Deutschland die in der Konvention festgeschriebenen Rechte von Menschen mit Behinderungen noch nicht vollständig verwirklicht sind und noch Handlungsbedarf besteht, ist inzwischen den meisten Verantwortlichen bewusst. Dieses gestiegene Problembewusstsein auch auf staatlicher Seite hat unter anderem dazu geführt, dass sich die Regierungsparteien auf Bundesebene 2009 im Koalitionsvertrag auf die Entwicklung eines Aktionsplans zur Umsetzung der BRK verständigt haben. Der Aktionsplan der Bundesregierung soll darüber hinaus den Rahmen bilden, in den sich Aktionspläne anderer, insbesondere der Länder, einfügen können. Entsprechend entwickeln einige Bundesländer ebenfalls breit angelegte Strategien zur Umsetzung der UN-Konvention. In einigen Bundesländern gibt es bereits entsprechende Parlamentsbeschlüsse oder sogar – wie etwa in Rheinland-Pfalz – fertige Aktionspläne der Landesregierung.

Diese bundesweiten Entwicklungen stimmen sehr hoffnungsvoll und sind zu begrüßen. Denn sie manifestieren den eingetretenen Bewusstseinswandel und bieten die Chance, ihm konkrete Taten folgen zu lassen. Auch in anderen Vertragsstaaten der BRK, beispielsweise in Australien, zeigt sich, dass koordinierte Umsetzungsstrategien die Verwirklichung von Menschenrechten merkbar fördern, wenn sie auf breiter Basis erarbeitet wurden.

Die Erfahrung zeigt auch, dass Sorgfalt und Zügigkeit sich dabei nicht ausschließen, sondern mit Augenmaß durchaus in Einklang gebracht werden können.

Mit der Entwicklung eines Aktionsplans zur BRK haben die politisch Verantwortlichen die Chance,

der internationalen Gemeinschaft und dem Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen klar zu signalisieren, dass Deutschland die Einhaltung der Menschenrechte ernst nimmt. Deutschland hat zur Entstehung der UN-Konvention maßgeblich beigetragen und sich international einen guten Ruf erarbeitet. Bei der Umsetzung der Konvention hat Deutschland deshalb – nicht nur weil es zu den wirtschaftsstärksten Ländern der Welt gehört – eine Vorbildfunktion für andere Staaten.

### — Nach welchen Grundsätzen wird ein Aktionsplan erstellt?

In den letzten Jahren haben zahlreiche Länder Aktionspläne eingesetzt, um die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu verbessern. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass Aktionspläne im Rahmen eines mehrjährigen Arbeitsprozesses entstehen. Dieser Prozess kann in folgende fünf Phasen unterteilt werden (siehe zu weiteren Details das „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte von 2002):

1. Vorbereitung
2. Entwicklung
3. Umsetzung
4. Monitoring
5. Evaluierung und Fortentwicklung des Plans

Oft werden bestehende Pläne in regelmäßigen Abständen anhand der in der Evaluierungsphase gewonnenen Erkenntnisse weiterentwickelt oder durch Folgepläne ersetzt.

An die Erstellung von Aktionsplänen sind dieselben Maßstäbe anzulegen wie an alle staatlichen Umsetzungsmaßnahmen. Denn Menschenrechte geben nicht nur das Ziel vor, sondern müssen auch auf dem Weg dorthin beachtet werden.

Bei der Erarbeitung eines Aktionsplans sollen alle zur Umsetzung der BRK berufenen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen beteiligt werden, ebenso die Menschen, die von der Umsetzung direkt oder indirekt betroffen sind. Artikel 4 Absatz 3 der BRK gibt beispielsweise vor, dass Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, eng konsultiert und aktiv einbezogen werden müssen (Grundsatz der Partizipation).



Partizipation setzt voraus, dass Planungen, Abläufe und Zwischenergebnisse transparent sind (Grundsatz der Transparenz).

Darüber hinaus dürfen Menschen mit Behinderungen nicht diskriminiert und auch innerhalb dieser Gruppe keine Teilgruppe benachteiligt werden (siehe Artikel 2, 3 und 5 der BRK, Grundsatz der Nichtdiskriminierung). Die vielfältigen Erscheinungsformen von Behinderung – ob seelische, körperliche, geistige, sensorische oder andere Formen von Behinderung – sind in ihrem gesamten Spektrum gleichermaßen zu berücksichtigen. Ebenso müssen Gender-Aspekte beachtet werden (Artikel 6 der BRK).

### — Welche Anforderungen muss ein Aktionsplan erfüllen?

Wie ein Aktionsplan ausgestaltet ist, hängt davon ab, was mit ihm erreicht werden soll. In Anbetracht der laufenden Diskussion um die Umsetzung der BRK in Deutschland können die Ergebnisse der Aktionspläne auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene daher unterschiedlich sein. Einige grundsätzliche Anforderungen müssen sie in jedem Fall erfüllen:

#### **Rückbindung an die Konvention**

Ein Aktionsplan muss sich an den normativen Vorgaben der BRK orientieren. Die Ziele und Maßnahmen sollten mit den Bestimmungen der BRK in enger Verbindung stehen und mit den internationalen Pflichten der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen korrespondieren. Aussagen eines Aktionsplans zum Bereich Bildung dürfen beispielsweise nicht Artikel 24 der Konvention widersprechen. Ein Aktionsplan sollte deutlich machen, welche Ziele, Maßnahmen und Kontroll- bzw. Evaluationsmechanismen sich auf welche Teile der Konvention beziehen.

#### **Gesamtverantwortlichkeit**

Die Umsetzung der UN-Konvention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deshalb ist es wichtig, die Aktionspläne verschiedener Verantwortungsträger miteinander zu verschränken und in ein Gesamtkonzept zu integrieren. Die Bundesregierung stellt – neben der Erarbeitung eines eigenen Aktionsplans – einen Rahmen für die Aktionspläne anderer Akteure zur Verfügung. Wichtig wird sein, die einzelnen Pläne von Bund, Ländern und anderen Akteuren aufeinander abzustimmen und zu prüfen, ob sie die Anforderungen, die an einen Aktionsplan gestellt werden, tatsächlich erfüllen.

Aktionspläne müssen darüber hinaus „Chefsache“ sein. Die jeweils höchste Entscheidungs- und Verantwortungsebene sollte in das Erstellen und Umsetzen des Plans involviert sein.

#### **Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung**

In jeder Phase des Arbeitsprozesses sollten die bereits genannten Grundsätze der Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung beachtet werden. Ein Aktionsplan sollte deshalb ein in jeder Beziehung öffentliches Dokument sein. Auch wenn letztlich der Staat für die Umsetzung der UN-Konvention verantwortlich ist und bleibt, sollten wesentliche Richtungsentscheidungen und Prioritätensetzungen möglichst breit diskutiert werden und so formuliert sein, dass sie von vielen Akteuren mitgetragen werden können. Ein solches Vorgehen motiviert alle an der Umsetzung der BRK Beteiligten und macht deutlich, wie wichtig den politisch Verantwortlichen die Umsetzung der Konvention ist.

#### **Bestandsaufnahme**

Der Aktionsplan sollte eine kurze faktische Bestandsaufnahme bzw. Problembeschreibung für die Bereiche enthalten, für die er Maßnahmen fest schreibt. Diese Zustandsanalyse ist für die Bestimmung der Ziele und das gemeinsame Verständnis der an den Maßnahmen beteiligten Akteure wichtig. Sie ist außerdem Voraussetzung, um künftige Fortschritte überhaupt feststellen zu können.

#### **Umfassender Ansatz**

Ein Aktionsplan sollte im Hinblick auf die Unteilbarkeit und Wechselbezüglichkeit der Menschenrechte möglichst alle von der Konvention geschützten Lebensbereiche umfassen. Er sollte einzelne Bereiche – insbesondere die fundamentalen Fragen um die Einhaltung und Umsetzung von Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Artikel 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) der BRK – nicht ausklammern, auch wenn es sich um schwierige oder umstrittene Fragen handelt. Das bedeutet nicht, dass er keine Prioritäten setzen oder Handlungsfelder etappenweise erschließen und fest schreiben kann. Er muss sich dabei allerdings an den Bestimmungen der BRK orientieren.

Dessen ungeachtet sind frühe Erfolge in der Umsetzung des Aktionsplans in drängenden, besonders wichtigen Problemfeldern zur Motivation aller

Beteiligten sehr wünschenswert. Entsprechend ambitionierte, kurzfristig zu erreichende Ziele sollten in diesen Bereichen gesetzt werden.

### Klarheit und Überprüfbarkeit

Ein Aktionsplan sollte eine klare Handlungsorientierung bieten, aber gleichzeitig auch so gestaltet sein, dass der jeweilige Grad der Zielerreichung während der Umsetzung des Plans jederzeit mess- und überprüfbar ist.

Es ist daher wichtig, dass der Plan neben einer Problembeschreibung auch klare Vorgaben zum Soll-Zustand enthält. Er sollte verdeutlichen, welche spezifischen Ziele wann erreicht werden sollen und welche Zwischenziele auf dem Weg dorthin mit welchen konkreten Maßnahmen bis zu welchem Zeitpunkt zu verwirklichen sind.

Der Plan sollte angeben, wer für die Ausführung der Maßnahmen zuständig ist. Auch Budgetfragen müssen geklärt werden. Im Plan sollte überdies festgehalten werden, wem gegenüber in welchen Zeiträumen zu berichten ist.

### Mechanismen zur Überprüfung und Fortentwicklung

Ein Aktionsplan sollte Mechanismen zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle ebenso enthalten wie Festlegungen für seine künftige Fortentwicklung. Dies gilt nicht nur für den Plan insgesamt. Auch bei den einzelnen Maßnahmen sollte bestimmt werden, wie, wann und durch wen der erzielte Fortschritt kontrolliert und bewertet werden soll.

Auf Bundesebene werden derzeit zwei Gremien ins Leben gerufen, die die Umsetzung der BRK voranbringen und den Aktionsplan der Bundesregierung begleiten sollen: ein Ausschuss beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der so genannte Koordinierungsmechanismus beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Beiden Gremien kommt eine wichtige Rolle bei der Steuerung, Überprüfung und Fortentwicklung des Aktionsplansprozesses zu. Deshalb ist bei ihrer Besetzung darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Perspektiven behinderter Menschen vertreten sind.

Um ihrer verantwortungsvollen Funktion gerecht werden zu können, sind die beschriebenen Gremien mit den nötigen personellen und finanziellen Mitteln auszustatten. Sinnvoll ist außerdem, eine Verfahrens- oder Geschäftsordnung zu verabschieden, die die Rolle und Arbeitsweise der Gremien transparent und vorhersehbar macht und sie einer breiten Öffentlichkeit vermittelt.

Ebenso wäre zu empfehlen, den Deutschen Bundestag bzw. die Länderparlamente in die Überprüfung und Fortentwicklung der Aktionspläne einzubeziehen, um eine breitere Legitimation zu erreichen.

### — Weiterführende Informationen

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Handbook on National Human Rights Plans of Action (Professional Training Series No. 10), Geneva 29 August 2002 – HR/P/PT/10 – abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>

## — Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 – 450, Fax: 030 25 93 59 – 459  
[monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:monitoring-stelle@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

### SATZ UND DRUCK

Typo-Druck, Bonn

### FOTOS

Wolfgang Schmidt (Titelbild), Svea Pietschmann

### ILLUSTRATIONEN LEICHTE SPRACHE

Die Zeichnungen kommen aus dem Neuen Wörterbuch für Leichte Sprache von „Mensch zuerst – Netzwerk People First Deutschland e.V.“

September 2010

ISBN 978-3-942315-02-9 (PDF-Version)

ISSN 2190-8885 (PDF-Version)

© 2010 Deutsches Institut für Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft



## Aktions-Plan: Wie kann man damit die Lage von Menschen mit Behinderungen besser machen?



### ► Um was geht es in dem Text?

Die Regierung will die Lage von Menschen mit Behinderungen in Deutschland verbessern. Deshalb arbeitet sie an einem Plan. In schwerer Sprache sagt man dazu auch **Aktions-Plan**. In diesem Text geht es um den **Aktions-Plan**.

- Was ist das genau.
- Warum macht die Regierung einen **Aktions-Plan**.
- Woran muss die Regierung dabei denken.



### ► Was ist ein Aktions-Plan?

Ein **Aktions-Plan** ist ein Arbeits-Plan für ein bestimmtes Ziel. Ein Ziel ist zum Beispiel: Menschen mit Behinderungen sollen besser leben. Dann steht in dem Plan:

- Was sind die Probleme von Menschen mit Behinderungen.
- Wie kann man die Probleme lösen.
- Wer muss welche Aufgaben erledigen.
- Wie prüft man, ob die Aufgaben gut erledigt sind.



### ► Einige Infos:

Einige Wörter in dem Text sind **blau** geschrieben. Das sind schwere Wörter. Die schweren Wörter werden im Text erklärt.



## ► Warum macht die Regierung einen Aktions-Plan?

Die Regierung hat 2009 einen wichtigen Vertrag unterschrieben.  
Der Vertrag heißt

### UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Der Vertrag ist wichtig für behinderte Menschen auf der ganzen Welt.

Im Vertrag steht:

Menschen mit Behinderungen sollen die gleichen Rechte haben wie alle anderen Menschen auch.

Das gilt für behinderte Menschen in Deutschland.

Und das gilt für behinderte Menschen auf der ganzen Welt.



Jetzt muss sich die Regierung an diesen Vertrag halten.

Die Regierung weiß, dass sie in Deutschland noch viel für Menschen mit Behinderungen tun muss.

Deutschland soll auch ein Vor-Bild für andere Länder sein.

Auch deshalb macht die Regierung jetzt einen **Aktions-Plan**.



## ► Woran muss die Regierung beim Aktions-Plan denken?

1. Verschiedene Leute machen **Aktions-Pläne**, auch die Bundes-Länder.

Die Regierung muss dafür sorgen, dass alle **Aktions-Pläne** zusammen passen.

Sie muss auch dafür sorgen, dass alle Pläne gut sind.





2. An dem **Aktions-Plan** müssen viele Menschen zusammen arbeiten.

Menschen mit verschiedenen Behinderungen  
sollen dabei mit machen.

Auch Kinder mit Behinderungen.

Alle sollen prüfen,

ob die Arbeit nach dem Plan gut gemacht wurde.

Dafür müssen alle den Plan kennen und verstehen.



3. Im **Aktions-Plan** muss stehen:

Was für Probleme haben Menschen mit Behinderungen.

Das ist wichtig.

Dann weiß man, was noch getan werden muss.

Und dann kann man in einem Jahr sehen,

was schon besser geworden ist.

4. Im **Aktions-Plan** muss alles stehen, was wichtig ist.

Zum Beispiel:

- Wie können Menschen mit Behinderungen besser Arbeit finden.
- Wie können Menschen mit Behinderungen besser wohnen.
- Wie können Kinder mit Behinderungen  
mit anderen Kindern zusammen in die Schule gehen.

Auch schwere Probleme müssen im Plan stehen.



Der **Aktions-Plan** muss so sein,

dass die größten Probleme schnell gelöst werden.

5. Im **Aktions-Plan** muss stehen:

So soll das Leben von Menschen mit Behinderungen  
in Deutschland besser werden.

Zum Beispiel:

Menschen mit Behinderungen sollen nicht öfter arbeitslos sein  
als Menschen ohne Behinderung.

Im Plan muss auch stehen:

- Wer muss dieses Ziel erreichen.
- Wie schnell soll das gehen.

Zum Beispiel:

In ein paar Jahren muss jeder neue Betrieb so gebaut werden, dass behinderte Menschen dort gut arbeiten können.



Im Aktions-Plan muss auch stehen:

- Jemand muss immer wieder berichten, ob das Ziel erreicht ist.

6. Im Aktions-Plan muss stehen:

- So prüft man, ob der Plan gut ist.
- Und so kann man den Plan immer weiter verbessern.

Zum Beispiel:

Alle Menschen, die an dem Plan arbeiten, treffen sich jedes halbe Jahr und prüfen:

- Was haben wir geschafft.
- Was müssen wir noch tun.
- Müssen wir einen neuen Plan machen.



## ► Wer hat den Text geschrieben?

Dr. Leander Palleit hat den Text geschrieben.

Dr. Palleit arbeitet beim Deutschen Institut für Menschen-Rechte.

Er hat Recht studiert.

Der Text in Leichter Sprache ist

eine Zusammen-Fassung von einem Text in schwerer Sprache.

Die Zusammen-Fassung ist von Gisela Holtz.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Westfalenfleiß gGmbH, Münster, haben den Text geprüft.

